

**RESENHA DO ARTIGO INTITULADO “CONTRATAÇÃO INTEGRADA: O BRASIL NA CONTRAMÃO DA HISTÓRIA?”**

*DESIGN-BUILD: BRAZIL ON THE OPPOSITE DIRECTION OF HISTORY?*

**Patricia Almeida Proença<sup>1</sup>**

Faculdade Processus – DF, Brasil

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6732-266X>

E-mail: [pproenca@gmail.com](mailto:pproenca@gmail.com)

**Henrique Savonitti Miranda<sup>2</sup>**

Faculdade Processus – DF, Brasil

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1397-4766>

<http://lattes.cnpq.br/7210345879445236>

E-mail: [savonitti@savonitti.com.br](mailto:savonitti@savonitti.com.br)

**Resenha da obra:**

MIRANDA, Henrique Savonitti. Contratação integrada: o Brasil na contramão da história? **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 4, n. 1, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4i1p59-91>.

**Resumo**

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Contratação integrada: o Brasil na contramão da história?”. Este artigo é de autoria de: Henrique Savonitti Miranda. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Revista Digital de Direito Administrativo”, v. 4, n. 1, 2017.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Faculdade Processus.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (Scienze Giuridiche) pela Universidade de Udine, Itália (2015-), e pela Universidade de Toulon, França (2015-). Mestre em Direito Administrativo e Gestão Pública (Master di II Livello in Organizzazione, management, innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni) pela Università La Sapienza, de Roma, Itália (2013-2015). Mestre em Direito Empresarial pela Universidade de Franca (1999-2002). Especialista em Direito Tributário pelo IBET/PUC-SP e IBDT/USP (1999-2000). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Carlos (1995-1999). Membro do Centre de Droit et de Politique Comparés Jean-Claude Escarras - CDPC (UMR-CNRS 7318 DICE) (2016-). Integrou o grupo de pesquisadores do Programa Galileu 2016-2017 (Progetto Galileo/ PHC Galilée) financiado com recursos da Universidade Ítalo-francesa, que reúne participantes das Universidades de Udine, Toulon, Messina, Teramo, Bergamo e Bocconi, entre outras. Título da pesquisa: "Cidadania, imigração e direitos: os sistemas de welfare a prova da nova dinâmica migratória". Professor das disciplinas Introdução ao Estudo do Direito, Teoria Geral do Direito, Direito Constitucional II e Direito Administrativo II da Faculdade Processus, na qual também integra o Núcleo Docente Estruturante - NDE (2019-)

**Palavras-chave:** Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; empreitada de obras públicas; contratação integrada; matriz de alocação de riscos; equilíbrio econômico-financeiro.

**Abstract**

*This is a review of the article entitled “Integrated contracting: Brazil going against history?”. This article is by: Henrique Savonitti Miranda. The article reviewed here was published in the journal “Revista Digital de Direito Administrativo”, vol. 4, no. 1, 2017.*

**Keywords:** *Differential Public Procurement; public works contracts; design-build; risks of allocation matrix; economic financial balance.*

**Resenha**

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Contratação integrada: o Brasil na contramão da história?”. Este artigo é de autoria de: Henrique Savonitti Miranda. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Revista Digital de Direito Administrativo”, v. 4, n. 1, 2017. O artigo em resenha analisa a execução de obras e serviços de engenharia por meio do regime de contratação integrada, o qual foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, com a publicação da Lei nº 12.462, de 2011. Ao investigar as principais características do instituto, são apontados os problemas que podem advir de sua utilização, no que diz respeito às particularidades na execução desse regime de execução. O estudo também compara o instituto a seus correspondentes na legislação europeia, abordando especialmente as legislações italiana, francesa e portuguesa, e na legislação estadunidense, abordando diferenças entre a contratação integrada nestes países e no direito brasileiro.

Henrique Savonitti Miranda é Doutor (PhD) em Direito pela Università di Udine, Itália (2015-2020), e pela Université de Toulon, França (2015-2020). Mestre em Direito Administrativo e Gestão Pública (Master di II Livello in Organizzazione, management, innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni) pela Università La Sapienza, de Roma, Itália (2013-2015). Mestre em Direito Empresarial pela Universidade de Franca (1999-2002). Especialista em Direito Tributário pelo IBET/PUC-SP e IBDT/USP (1999-2000). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Carlos (1995-1999). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7210345879445236>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1397-4766>.

Este artigo é dividido nos seguintes capítulos: 1. Introdução; 2. Os regimes de execução indireta no direito brasileiro; 3. Características da contratação integrada; 4. Principais críticas à contratação integrada, 4.1 Restrição ao uso dos aditivos contratuais; 5. A contratação integrada no direito internacional, 5.1 O appalto integrato complesso no direito italiano, 5.2 O marché de conception-réalisation no direito francês, 5.3 A empreitada de concepção/construção no direito português, 5.4 O design-build no direito estadunidense; 6. Conclusão.

No resumo deste artigo consta:

Este artigo analisa a execução de obras e serviços de engenharia por meio do regime de contratação integrada, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o denominado “Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC”, por meio da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. O estudo investiga as principais características do instituto e aponta os graves problemas que podem advir de sua utilização, principalmente no que diz respeito às restrições a celebração de aditivos contratuais e ao uso indevido da matriz de alocação de riscos. Além disso, realiza um estudo à luz da legislação europeia (principalmente italiana, francesa e portuguesa) e estadunidense apontando as principais diferenças existentes entre a contratação integrada nestes países e no direito brasileiro. Os resultados indicam a excepcionalidade deste modelo de contratação e apontam para a valorização da fase de projeção nos contratos de empreitadas de obras públicas como forma de enfrentarem-se os problemas apontados. (MIRANDA, 2017, p.59).

O tema deste artigo é “Contratação integrada: o Brasil na contramão da história?”. Foi discutido se “o regime de contratação integrada está realmente alinhado às melhores práticas internacionais e se representa uma melhoria na legislação de licitações e contratações brasileira. O artigo partiu da seguinte hipótese “o instituto da contratação integrada, à luz da legislação italiana, francesa, portuguesa e estadunidense, está alinhado às melhores práticas na contratação pública”.

Nesse artigo, o objetivo geral foi “analisar a execução de obras e serviços de engenharia por meio do regime de contratação integrada”. Os objetivos específicos foram: “investigar as principais características do instituto; apontar os graves problemas que podem advir de sua utilização, principalmente no que diz respeito às restrições a celebração de aditivos contratuais e ao uso indevido da matriz de alocação de riscos; realizar um estudo à luz da legislação europeia (principalmente italiana, francesa e portuguesa) e estadunidense apontando as principais diferenças existentes entre a contratação integrada nestes países e no direito brasileiro.”.

A metodologia utilizada para a construção da pesquisa utilizada no artigo aqui analisado foi análise documental e estudo comparado de legislações.

Na introdução, o assunto é delineado ressaltando-se o desafio das organizações em escolher fornecedores, principalmente no âmbito da Administração Pública, que tem de obedecer a uma série de exigências legais para garantir a obediência a princípio constitucional. Com o advento da Lei nº 12462, de 2011, foi estabelecido que, no Brasil, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) poderia ser aplicado a licitações e contratos com objetivo de melhorar a infraestrutura para a realização de megaeventos mundiais que aconteceriam no Brasil à época.

A instituição desse regime também foi vista como uma oportunidade de modernização da legislação brasileira de licitações e contratações públicas. Com a ampliação da utilização do RDC, principalmente no setor de infraestrutura e em situações que compreendem praticamente todas as ações de investimento do Governo Federal, a tendência é de que o RDC venha a substituir a Lei Geral de Licitações e Contratos ou que seus principais institutos sejam incorporados a esta.

O RDC tem sofrido numerosas críticas tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material, o que inclusive resultou em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Do ponto de vista favorável ao RDC, o argumento é de que a Lei 8.666, de 1993, mostrou-se ineficaz no cumprimento dos seus principais objetivos. Por sua vez, os argumentos contra o RDC são no sentido de que a flexibilização procedimental inserida pelo regime aumentaria os riscos de desvios e corrupção. Entre os itens mais polêmicos do RDC, estão o regime de contratação integrada, o sigilo do orçamento elaborado pela Administração Pública, a possibilidade de se estabelecer remuneração variável ao contratado, os contratos de desempenho e o procedimento pré-qualificação permanente.

Inúmeros relatos afirmam que a sistemática do RDC tem base na experiência internacional e nas diretrizes da OCDE, porém as informações sobre os institutos ou práticas que teriam sido incorporadas pelo RDC não são precisas. Desse modo, é possível afirmar que vários institutos previstos na legislação de RDC consolidam uma modernização na legislação de contratações públicas, também em algum ponto a lei do RDC se alinha às melhores práticas internacionais, no entanto, é preciso reconhecer que muitas dessas alterações já haviam sido trazidas pela Lei nº 10520, de 2002, que instituiu o pregão, pela Lei nº 11.079, de 2004, que instituiu as parcerias público-privadas, entre outras.

Assim, é analisado o regime de contratação integrada, que se mostra o aspecto mais controverso da legislação do RDC, levando-se em consideração os institutos do ordenamento jurídico brasileiro, a legislação europeia e estadunidense sobre licitações e contratações públicas, acrescentando que a Lei

nº 13.303, de 2016, passou a prever a possibilidade de contratação integrada em contratos celebrados pelas empresas estatais brasileiras, suas subsidiárias e controladas.

No segundo capítulo, são descritos os regimes, na execução indireta de obras e serviços de engenharia, prescritos pelo art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011, quais sejam: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, contratação por tarefa, empreitada integral e contratação integrada. Na comparação entre os regimes e descrição de suas ocorrências, é ressaltado que a contratação integrada se diferencia das demais por não ser exigida a elaboração de projeto básico por autoridade competente e a tomada de custos ser diferenciada, passando-se essas responsabilidades para o contratado. Após análise das características dos regimes de execução já contemplados no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se à análise da contratação integrada, que é considerada uma inovação advinda do RDC.

O capítulo terceiro aborda as características da contratação integrada, que surgiu no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS. Para que fosse possível sua utilização por outros órgãos e entidades da Administração Pública, foi editada a Lei nº 12462, de 2011. A diferença fundamental entre a contratação integrada e os demais regimes de execução consiste na possibilidade de contratação de uma única empresa ou consórcio de empresas que irá desenvolver desde o projeto básico até a entrega completa da obra, com a possibilidade de inclusão daquilo que se fizer necessário para a entrega da obra em funcionamento, podendo ser utilizada para execução de obras e serviços de engenharia, com justificativa técnica e econômica e cujo objeto envolva uma das seguintes condições: inovação tecnológica ou técnica; possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

Entre as características da contratação integrada tem-se a necessidade de o instrumento convocatório conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço; o cálculo do valor estimado terá como parâmetro os valores praticados pelo mercado, os valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica, o que dispensa a obrigatoriedade de elaboração de orçamento detalhado para esse tipo de contratação.

Quanto à possibilidade de se autorizar a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, e o anteprojeto deverá possuir nível de definição suficiente para proporcionar a

comparação entre as propostas recebidas das licitantes, sendo elaborado pela Administração Pública ou autoridade competente contratada para essa finalidade.

A contratação integrada e a empreitada integral guardam alguma semelhança, porém a primeira se diferencia em virtude da extensão da autonomia conferida ao contratado, que, ao assumir a responsabilidade pela elaboração do projeto básico, deverá conceber as soluções necessárias à obtenção do resultado indicado, absorvendo os riscos inerentes a sua escolha.

No capítulo quatro são trazidas as críticas à adoção do regime de contratação integrada na execução indireta de serviços de engenharia. Em síntese, considerados os que dizem diversos estudiosos a área, segue o rol de críticas à contratação integrada: uso equivocado da contratação integrada na ausência dos requisitos legais como formar de burlar a obrigatoriedade de elaboração do projeto básico pela Administração Pública, prejudicando a economicidade nas contratações públicas; inexistência de projeto básico pode acarretar um cenário de profunda incerteza, o que possibilita o oferecimento de propostas com valores ínfimos, inexequíveis ou sobreprecificadas; risco financeiro em se suprimir informações imprescindíveis aos interessados para que avaliem riscos e custos do empreendimento a ser executado, o que pode comprometer o resultado da licitação e a conclusão da obra, levando-se em conta a ocorrência de eventos que impactam o custo do empreendimento que não foram adequadamente identificados e precificados durante a licitação. Em contrapartida os pontos favoráveis a tal regime de execução seriam o ganho em agilidade e diminuição da burocracia, com isso a fiscalização também seriam facilitada, a esses benefícios se somaria a limitação à utilização de termos aditivos, que chegam a triplicar o valor inicial contratado.

No entanto, a experiência prática demonstra que as críticas ao instituto da contratação integrada se sustentam, que ganham força no o caso da licitação para a realização das obras de implantação e pavimentação de trecho da BR-158/PR, na qual foram detectadas a ocorrência de sobrepreço, além de desatualização e deficiências no projeto básico, invalidando o certame e o contrato.

Desse modo, no regime de contratação integrada o contratado assume a responsabilidade pela execução de todas as etapas da obra. A severa restrição imposta pela Lei do RDC à utilização de aditivos contratuais no regime de contratação integrada é o principal argumento para defesa de sua utilização. Visando justificar a impossibilidade posterior de alteração dos valores contratuais, foi estabelecido que o anteprojeto de engenharia deve contemplar uma matriz de alocação de riscos entre a Administração Pública e o contratado, assim o valor estimado da contratação considerará taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado. Nessa

perspectiva, o licitante já teria pleno conhecimento dos riscos transferidos e poderia adicionar ao valor do orçamento um percentual correspondente à possibilidade de sua ocorrência.

Numa reflexão mais acurada, a comutatividade é uma das principais características dos contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro. O equilíbrio na equação econômico-financeira do contrato é de extrema importância e prevista na própria Constituição da República, que prevê, no art. 37, XXI, manutenção das condições efetivas da proposta durante todo o período de execução contratual. Desse modo, o risco deve ser suportado pela parte mais bem qualificada e capacitada no seu gerenciamento, no intuito de minimizar impactos e maximizar benefícios.

O quinto capítulo traz o uso do instituto da contratação integrada no direito internacional. Assim, é esclarecido que a contratação integrada encontra inspiração no modelo *design-build* amplamente difundido na iniciativa privada estadunidense. É analisado o modo como é utilizado o *design-build* nas contratações pública de países europeus (Itália, França e Portugal) e nos EUA. Dessa análise, foi obtido que inicialmente o modelo foi muito profícuo para desburocratizar e modernizar as contratações públicas, mas sua utilização se tornou muito restrita e com exigências rígidas, sendo adotados modelos muito parecidos com os utilizados no ordenamento jurídico brasileiro.

Os resultados encontrados e expostos no capítulo sexto nos levam à conclusão de que a contratação integrada, nos moldes como concebida no direito brasileiro, não encontra respaldo nas melhores práticas internacionais, visto que outros países incluídos no estudo adotam critérios muito rígidos para sua utilização. Foram apontados problemas com aditivos contratuais nesse modelo de contratação, sendo que os países estudados dispõem de mecanismos bem mais avançados de controle e combate à corrupção, o que lhes permite avançar em direção à celebração de contratos públicos em condições mais flexíveis.

Assim, nas palavras do autor:

“é possível concluir que o legislador brasileiro, ao tentar resolver um dos maiores desafios que envolvem as contratações públicas no mundo todo, qual seja, a questão das variações de projetos e dos aditivos contratuais nas obras em andamento, utilizando-se de uma formulação simplista – baseada na contratação da totalidade do empreendimento por um “preço fechado”, incluindo-se a elaboração dos projetos e de todos os riscos significativos do empreendimento, em troca de um pequeno budget acrescido ao valor da contratação, a título de

contingenciamento – esqueceu-se da difundida lição do filósofo francês René Descartes, em seu clássico Discurso do método, segundo a qual não se pode buscar métodos fáceis para resolver problemas difíceis (DESCARTES, 1989)” (MIRANDA 2017, p. 82)

### Referências

MIRANDA, Henrique Savonitti. Contratação integrada: o Brasil na contramão da história? **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 4, n. 1, 2017. DOI: <<https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4i1p59-91>>.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Modelo de resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista Processus Multidisciplinar**. Vol. 1, n. 2, p. 04-07, ago. 2020. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/225>>. Acesso em: 03 ago. 2021.